

# 調查報告

壹、案由：依照環境基本法第7條第1項規定「中央政府應制定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之。」然自87年行政院核定國家環境保護計畫實施至100年已屆期，至今尚未依法再行擬定新一期之國家環境保護計畫以與時並進配合「聯合國2030永續發展議程」之17項永續發展目標，實不利我國環境保護施政之推動。

貳、調查意見：

按中央政府應策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之，環境基本法第7條定有明文。然行政院自民國(下同)87年核定國家環境保護計畫實施至100年期滿迄今，已屆期多年，卻未依法重新策定以與時俱進，並配合「聯合國2030永續發展議程」之17項永續發展目標，究其問題癥結為何，攸關我國環境保護施政之推動及國家永續發展至鉅，顯有深入釐清之必要，爰立案調查。

案經分別函請行政院環境保護署(下稱環保署)及審計部就有關事項提出說明併附佐證資料到院。嗣諮詢相關領域專家學者並詢問環保署相關業務主管人員，復經該署於本院詢問後陸續補充書面說明及佐證資料到院。繼而持續蒐研相關卷證及參考資料，業調查竣事。茲臚述調查意見如下：

- 一、行政院自87年核定之國家環境保護計畫實施至100年期滿，迄今已逾期近7年，仍未依法督促所屬重新策定，致各級政府環保施政之推動已無上位計畫足資依循，期間環保署雖曾辦理3次檢討作業，惟悉未見具體成果，更未見行政院主動積極作為，顯虛應故事，

行事不無消極因循，洵有欠當。

- (一)按環境基本法第7條第1項明定：「中央政府應制(訂)定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之」是行政院基於國家最高行政機關之職責，允應督同所屬依上開規定落實執行，以資適法。
- (二)據環保署查復，為順應國際環保潮流，訂定邁入21世紀之行動計畫文件，並落實憲法增修條文有關「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」之揭示，以及延續「現階段環境保護政策綱領」有關策訂環境保護長程計畫之要求，據此追求國家永續發展，謀求全體國民福祉並提升國家之競爭力，該署爰於87年間自行規劃完成「國家環境保護計畫」，陳經行政院同年7月2日第2585次會議通過，其目標期程載明略以：「設定100年為期程，達到以下之總目標：……。本計畫分近程(90年底止)、中程(95年底止)、長程(100年底止)3個執行期程」。顯見行政院自87年核定之國家環境保護計畫，實施至100年底，已期滿甚明，該署自應在期滿之前完成檢討作業，以即時公布新版國家環境保護計畫，俾能自101年起無縫接軌。然經本院多次瀏覽環保署網站發現，該署網站公布之國家環境保護計畫，迄今仍為上揭早於87年核定，猶註明「草案」2字之舊版本<sup>1</sup>，顯示該計畫相關內容從未更新，明顯乏人問津與管理，無以與時俱進，至為明顯，肇致各級政府環保施政之推動自101年起，已無上位計畫足資依循<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> 本院於107年3月2日立案調查至同年6月12日期間，多次瀏覽環保署網站(<https://www.epa.gov.tw/ct.asp?xItem=28708&ctNode=31614&mp=epa>)，皆為87年核定之舊有版本。

<sup>2</sup> 參照環境基本法立法總說明。

(三)雖據環保署分別於本院函詢時、詢問前查復，以及詢問時表示略以：「本署已分別在國家環境保護計畫屆期前之94、99年間啟動檢討作業，並於105及106年分別以委辦計畫方式進行第3次檢討……」、「行政院國家永續發展委員會(下稱行政院永續會<sup>3</sup>)秘書處於94年11月24日召開『國家環境保護計畫(草案)修正諮詢會議』之結論略以：『……二、國家環境保護計畫範疇，應以『台灣21世紀議程--國家永續發展願景與策略綱領』揭示之永續環境為依據，包括『環境規劃』、『公害防治』及『自然保育』。三、目前環保署提出之『國家環境保護計畫修正草案』多屬該署長程工作計畫內容，如該署認為仍有必要研訂，應更改計畫名稱，並自行核定即可，無須送永續會審查』。……。本署綜合計畫處旋於同年月28日下午向本署張國龍前署長簡報後，於95年1月4日簽陳略以：『針對行政院永續會審議意見，國家環境保護計畫將待環境資源部(下稱環資部)成立後再行修正。』經張前署長於同年月9日批示：『閱』。」「該計畫屆期前之100年11月間，本署已訂定『環保署黃金十年行動計畫』。此外，本署已彙整各機關提報資料，於101年5月完成環資部黃金十年行動計畫，具體擘劃環境保護工作整體之未來施政目標和策略，以落實環境保護工作……。針對國家環境保護計畫將俟環資部成立後檢討修正」云云。

(四)惟查，中央政府應策定國家環境保護計畫，係屬環

---

<sup>3</sup> 行政院永續會係於86成立之任務編組，嗣於91年11月，立法院三讀通過「環境基本法」後，該法第29條明定：「行政院應設置國家永續發展委員會，負責國家永續發展相關業務之決策，並交由相關部會執行，委員會由政府部門、學者專家及社會團體各三分之一組成」賦予行政院永續會法定位階。

境基本法第7條明定事項，行政院自應督促所屬切實執行，以環資部成立日期迄今難以預測觀之，洵不宜俟其成立後再議，尤不適以非屬法律位階之「行政院永續會相關決議」或「署長批示」率予變更前開法律明定事項。況，行政院永續會並無「待環資部成立後再行檢討修正」之相關審議意見及決議事項，自難資為該計畫遲未檢討完成修正之有利認定。且，環保署所稱上揭「環保署、環資部黃金十年行動計畫」，僅為單一部會之行動計畫，顯非居於「國家高度」由行政院負責統籌整合各部會相關環保、永續事項，據以策定之「國家環境保護計畫」，要難混充之。又，上述行政院永續會審議後，自95年1月迄99年10月15日第2次檢討作業之長達近5年期間，亦未見環保署、行政院相關主動積極作為，明顯將國家環境保護計畫修正案束之高閣。甚且，該署上述所稱3次之檢討作業，均未見與國家環保計畫有關之具體成果，亦無重新策定後之國家環境保護計畫，更未見行政院主動促請環保署及相關部會加速依法辦理之積極作為，歷次檢討作業不無流於形式，虛應故事之虞，自難辭行事消極因循之咎。凡此在在凸顯行政院洵不宜待環資部成立後始檢討修正，亟應加速辦理，以資適法。

(五)綜上，行政院自87年核定之國家環境保護計畫實施至100年期滿，迄今已逾期近7年，仍未依法督促所屬重新策定，致各級政府環保施政之推動已無上位計畫足資依循，期間環保署雖曾辦理3次檢討作業，惟悉未見具體成果，更未見行政院主動積極作為，顯虛應故事，行事不無消極因循，洵有欠當。

二、國內尚有33.36%之地方政府迄未訂定轄內環境保護計畫，尤有59.09%之地方政府未依規定評估檢討、

公布環境保護計畫執行狀況，行政院亟應督同各級政府積極正視檢討，以落實環境基本法立法意旨。

- (一)按地方政府得視轄內自然及社會條件之需要，依據環境保護法規及國家環境保護計畫，訂定環境保護計畫，並推動實施之。各級政府應定期評估檢討環境保護計畫之執行狀況，並公布之，此分別於環境基本法第7條第2項、第3項，規定至為明確。
- (二)據環保署查復，地方政府依據上開規定據以訂定環境保護計畫者，計有新北市、桃園市、臺中市、臺南市、基隆市、新竹市、嘉義市、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、宜蘭縣、花蓮縣、金門縣等14個；定期評估檢討環境保護計畫之執行狀況者，則有桃園市、臺中市、臺南市、新竹市、苗栗縣、南投縣、雲林縣、宜蘭縣、花蓮縣等9個縣市政府。亦即尚有8個地方政府迄未依規定訂定環境保護計畫，13個地方政府則未依規定定期評估檢討環境保護計畫之執行狀況，未符規定比率分別達33.36%及59.09%(詳下表)。足見大部分地方政府未能落實環境基本法上開規定，至為明顯。

地方政府環境保護計畫辦理情形調查表

製表日期：107年6月13日

序	市縣別	計畫訂定	定期檢討
1	臺北市	X	X
2	新北市	○	X
3	桃園市	○	○
4	臺中市	○	○
5	臺南市	○	○
6	高雄市	X	X
7	基隆市	○	X

序	市縣別	計畫訂定	定期檢討
8	新竹市	○	○
9	嘉義市	○	X
10	新竹縣	X	X
11	苗栗縣	○	○
12	彰化縣	○	X
13	南投縣	○	○
14	雲林縣	○	○
15	嘉義縣	X	X
16	屏東縣	X	X
17	宜蘭縣	○	○
18	花蓮縣	○	○
19	臺東縣	X	X
20	澎湖縣	X	X
21	金門縣	○	X
22	連江縣	X	X
已辦理縣市數(比率)		14 (66.64%)	9 (40.91%)
未辦理縣市數(比率)		8 (33.36%)	13 (59.09%)

註：1、“○”代表有，“X”代表沒有。

2、縣市欄位標有底色者，代表兩者皆未辦理。

3、資料來源：依環保署函復資料繪製。

(三)雖據環保署分別表示略以：「地方政府表示雖未訂定地方環境保護計畫，惟為呼應『永續發展』理念，仍有相應之作為，如臺北市政府及高雄市政府已設置『永續發展會』推動環境保護相關業務，或已將環境保護業務納入『年度施政計畫(如新竹縣政府、臺東縣政府、澎湖縣政府、屏東縣政府)』或『區域計畫(如嘉義縣政府)』等計畫辦理者」、「本署每年編訂之環境白皮書，皆納入該署及中央相關部會依國家環境保護計畫執行後之成果，定期進行檢討」云云。惟查，「環境保護計畫」係上開環境

基本法之法定名詞，基於依法行政原則，在上開條文未修正前，各級政府機關自應落實執行，洵難以其他名稱或形式之業務或施政計畫取代。益證前揭理由難謂可採，允由行政院督同各級政府積極正視檢討。

(四) 綜上，國內尚有33.36%之地方政府迄未訂定轄內環境保護計畫，尤有59.09%之地方政府未依規定評估檢討、公布環境保護計畫執行狀況，行政院亟應督同各級政府積極正視檢討，以落實環境基本法立法意旨。至部分地方政府縱因環境基本法上開條文第2項規定係「得」字而未予正視，然法條之「得」字不少係賦予行政機關執行權限之意，而與裁量無關，此種規定仍具拘束力，非有特殊原因，並不宜有不得之解釋，行政院自應就立法意旨及法律整體關聯性據此探求個別條文之真義，以「裁量限縮理論」加以解釋之<sup>4</sup>。另為避免地方政府自行就有利於己甚或便於行事之方向解釋，並利於後續中央追蹤管考作業，就前開條文前後各項分別出現之「應」、「得」、「應」等前後用語，有無檢討以促其一致之必要，允由行政院督同所屬併同審慎檢討。

三、「國家環境保護計畫」攸關我國永續發展至為重要，已非傳統之污染防治事項足以涵蓋，端憑環保署單一部會之力，洵難以克竟全功，行政院顯不宜僅由該署委外辦理、持續因循以對，亟應統籌整合相關部會及資源審慎周延策定，對其應否更名以貼近實際永續範疇並促使各級政府機關落實辦理，尤應審慎研議妥處。

---

<sup>4</sup> 資料參考來源：吳庚著，行政法之理論與實用；行政罰法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編，法務部行政罰法諮詢小組第5次會議紀錄相關討論發言；法務部法律字第0999005147號函；羅傳賢，立法程序與技術。

- (一)按國家環境保護計畫係環境基本法明定中央政府應策定事項，永續發展則為同法開宗明義所揭示我國追求之國家願景，兩者顯密不可分，行政院自應審慎周延策定國家環境保護計畫，以實踐國家永續發展。
- (二)據環保署查復，國家環境保護計畫於87年策定當時，係由該署自行規劃完成，至後續之檢討規劃作業均採委外辦理如下：1、91年委外<sup>5</sup>辦理「91年度推動國家環境保護計畫及地方環境保護計畫」案，內容包含國家環境保護計畫目標與指標達成情形檢討與分析，及各地方環境保護計畫之輔導。2、93年5月5日委託社團法人臺灣環境管理協會辦理「國家環境保護計畫修正專案工作計畫」。3、105年3月17日委託財團法人台灣綜合研究院辦理「環境基本法概論研析及國家環境保護計畫編撰」，除提出環境基本法概論研析報告外，並完成「國家環境保護計畫(草案)」1份。4、106年8月31日委託國立臺北科技大學辦理「環境政策規劃之研析檢討專案工作計畫」，計畫期程至107年6月30日，內容包含配合該署辦理國家環境保護計畫之擬訂、完成環境白皮書編製、印製及環資部相關議題之資料蒐集研析等。顯見國家環境保護計畫除原始版本係由環保署自行規劃完成外，餘均採委外辦理，而歷次委外辦理之結果對於國家環境保護計畫之重新策定，顯乏具體實益，致該計畫更新版迄今無法完成，不無招致消化預算、虛應故事之訾議。
- (三)雖據環保署表示略以：「係因87年當時環境保護業務範圍尚稱單純，且基於訓練同仁長程規劃能力，依

---

<sup>5</sup> 據環保署表示，因該署辦公處所歷經數次搬遷，部分檔案資料已難尋獲。



當時之署長裁示，由該署同仁自行規劃，惟之後環境保護工作經過時空演變，其範疇及複雜度已不可同日而語，而國際間各項永續發展、環境保護相關議題亦陸續提出，為加強提升國家環境保護計畫之專業性及完整性，並擴大參與層面，爰後續之國家環境保護計畫草案規劃均採委外辦理……」云云。然查，國家環境保護計畫範圍既廣且雜，已非傳統之污染防治事項足以涵蓋，行政院各部會業務幾有涉及，端憑環保署單一部會之力，自難以克竟全功，更非任何學術機構或民間團體得以釐清全貌，行政院顯不宜僅由環保署逕行委外辦理、持續因循以對，自應居於主導地位統籌整合相關部會、資源，審慎周延策定之。

- (四) 尤以「永續發展」早已為世界潮流所趨，此觀我國「永續政策綱領<sup>6</sup>」載明：「……基於我國的永續發展現況，參考聯合國的永續發展理念與原則，以順應21世紀的國際潮流，因應全球的趨勢與衝擊，提升政府部門的決策，帶動全民的永續發展行動，落實國家的永續發展」等語自明，其所涵蓋之「寧適多樣的環境生態」、「活力開放的繁榮經濟」及「安全和諧的福祉社會」等3大願景，以及永續的「環境、社會、經濟及執行的機制」等4大政策層面，顯已較「環境保護」一詞更能貼近行政院永續會要求「國家環境保護計畫」應涵蓋之「以『台灣21世紀議程——國家永續發展願景與策略綱領』揭示之永續環境為依據，包括『環境規劃』、『公害防治』及『自然保育』」等範疇<sup>7</sup>，因而其應否更名為「國家環境保護及永續發展計畫」或其他更適名稱，以促

<sup>6</sup> 行政院永續會104年12月18日第28次委員會議決議修正。

<sup>7</sup> 依據行政院永續會於94年11月24日召開「國家環境保護計畫(草案)修正諮詢會議」之結論。

使各級政府機關正視，自有審慎檢討之必要。又，環保署指稱為訓練該署同仁長程規劃能力，87年版國家環境保護計畫遂由該署同仁自行規劃，則該署嗣後皆採委外辦理，是否意謂該署目前的同仁無須培養長程規劃能力，或皆已俱備？綜此益見該署上揭理由尚不足採。以上復觀專家學者於本院諮詢會議之意見略以：「反觀美國相關經驗，遇到環保重大議題，美國國家科學院會組成專案小組，並由學術研究人員、多個機構科學家及政府官員共同參與，整合資訊，進而提出評估報告」、「概念上宜用國家永續環境保護計畫較為適切」等語，益證國家環保計畫亟應由行政院主導統籌並審慎研議更名之重要與迫切性。

(五) 綜上，「國家環境保護計畫」攸關我國永續發展至為重要，已非傳統之污染防治事項足以涵蓋，端憑環保署單一部會之力，洵難以克竟全功，行政院顯不宜僅由該署委外辦理、持續因循以對，亟應統籌整合相關部會及資源審慎周延策定，對其應否更名以貼近實際永續範疇並促使各級政府機關落實辦理，尤應審慎研議妥處。

四、環境基本法明定中央政府應建立永續發展指標，並推動實施之，然查「聯合國2030永續發展議程」之17項永續發展目標自104年9月間通過公布後之1年2個月許，行政院迨105年11月始決議參考修正臺灣永續發展指標，迄今復已近3年，仍未完成，難謂主動積極，且目前該系統指標對於教育品質、性平等甚多重要議題之論述不足，亦鮮少觸及消除貧窮、海洋生態等議題，致難以契合聯合國相關指標精神，亟應督同所屬積極切實檢討。

(一) 按中央政府應建立永續發展指標，並推動實施之。

行政院永續會則負責國家永續發展相關業務之決策，並交由相關部會執行，環境基本法第7條、第29條分別規定甚明。

(二)據環保署查復，國內現行永續發展指標係由行政院永續會於98年12月研訂通過，每年由各項指標相關部會提供年度數據，經系統計算後，以該會秘書處(由環保署兼辦)之名義，簽請該會同意後，公布於該會全球資訊網。「聯合國2030永續發展議程」之17項永續發展目標(Goals)及169項細項目標(Targets)則係104年9月25日在美國紐約聯合國總部舉辦之聯合國永續發展高峰會中通過。該會遂於105年11月第29次委員會議決議參考聯合國前揭目標，據以研訂我國永續發展目標，並於106年11月第30次委員會議決議通過「我國永續發展目標草案原則」，旋經該會研訂符合我國國情之我國永續發展目標草案中。嗣該草案經該會通過後，環保署後續將再研議如何依據我國永續發展目標草案修正現行指標系統事宜。足見「聯合國2030永續發展議程」之17項永續發展目標通過後1年2個月許，行政院始參考研訂，迄今復已近3年，仍未完成。

(三)復查，目前臺灣永續發展指標系統雖包含環境、節能減碳、國土資源、生物多樣性、生產、生活、科技、城鄉文化、健康、福祉、治理、參與等12大面向<sup>8</sup>，惟在教育品質、性別平等、減少不平等、氣候行動、責任消費與生產、和平與正義制度、全球夥伴等重要議題之論述不足，亦鮮少觸及工業、創新基礎建設、消除貧窮、海洋生態等議題，致難以契合聯合國相關指標精神。此復觀專家學者於本院諮

---

<sup>8</sup> 資料來源：依據環保署提供，由行政院永續會編印之2016年永續發展指標系統評量結果報告。

詢會議之發言內容略以：「……基於千禧年發展目標未能達成的部分，聯合國另規劃出(Sustainable Development Goals, 簡稱SDGs), 包含17項永續發展目標(goals)及169項追蹤指標(targets), 並同意230個SDGs指標作為可行的出發點，將以這套230個SDGs指標監測永續發展目標推動，作為未來15年內，即2030年以前，國際間的指導原則。……當全世界都在用SDGs報告永續發展進程的同時，那些indicator每年都在更新，臺灣在SDGs的細項指標上疑完全失聯，缺乏相關統計與分析，現在各地方政府似乎還在用當時葉前政務委員時期發布的「永續發展指標」進行相關統計，2030前的SDGs，我們國家至今恐仍無主責單位，環境基本法的遠見顯然亦無法落實……」、「為了具體量化國際永續發展的成效，永續指標的成效在聯合國統計司((United Nations Statistics Division, 簡稱UNSD)係有清楚的衡量方式，包括國家(地區)沒有相關資料時應如何估計等方法，反觀我國各政府部門恐無法提供具公信力的統計……」、「目前『減碳』部分並無清晰具體的指標，且完成調適氣候變遷的推動方案實在過於籠統，亟待檢討」等語，在在印證臺灣永續發展指標系統涵蓋之指標、內容與其相關統計方法以及與世界接軌情形，尚有不足或遲延情形，亟應積極確實檢討，以促使前開刻修正之草案內容，臻於完備與健全。

(四)綜上，環境基本法明定中央政府應建立永續發展指標，並推動實施之，然查「聯合國2030永續發展議程」之17項永續發展目標自104年9月間通過公布後之1年2個月許，行政院迨105年11月始決議參考修正臺灣永續發展指標，迄今復已近3年，仍未完成，

難謂主動積極，且目前該系統指標對於教育品質、性平等甚多重要議題之論述不足，亦鮮少觸及消除貧窮、海洋生態等議題，致難以契合聯合國相關指標精神，亟應督同所屬積極切實檢討。據目前正參與臺灣永續發展指標修正工作之專家學者雖指出：「臺灣永續發展指標修正草案規劃我國於2030年達成之核心目標與聯合國目標大致相符」等語，然其是否已補正上揭相關闕漏，行政院自應督促所屬通盤審視，以求周妥，併此指明。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院督同所屬切實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函送審計部參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：趙永清

田秋堃

中 華 民 國 105 年 7 月 4 日